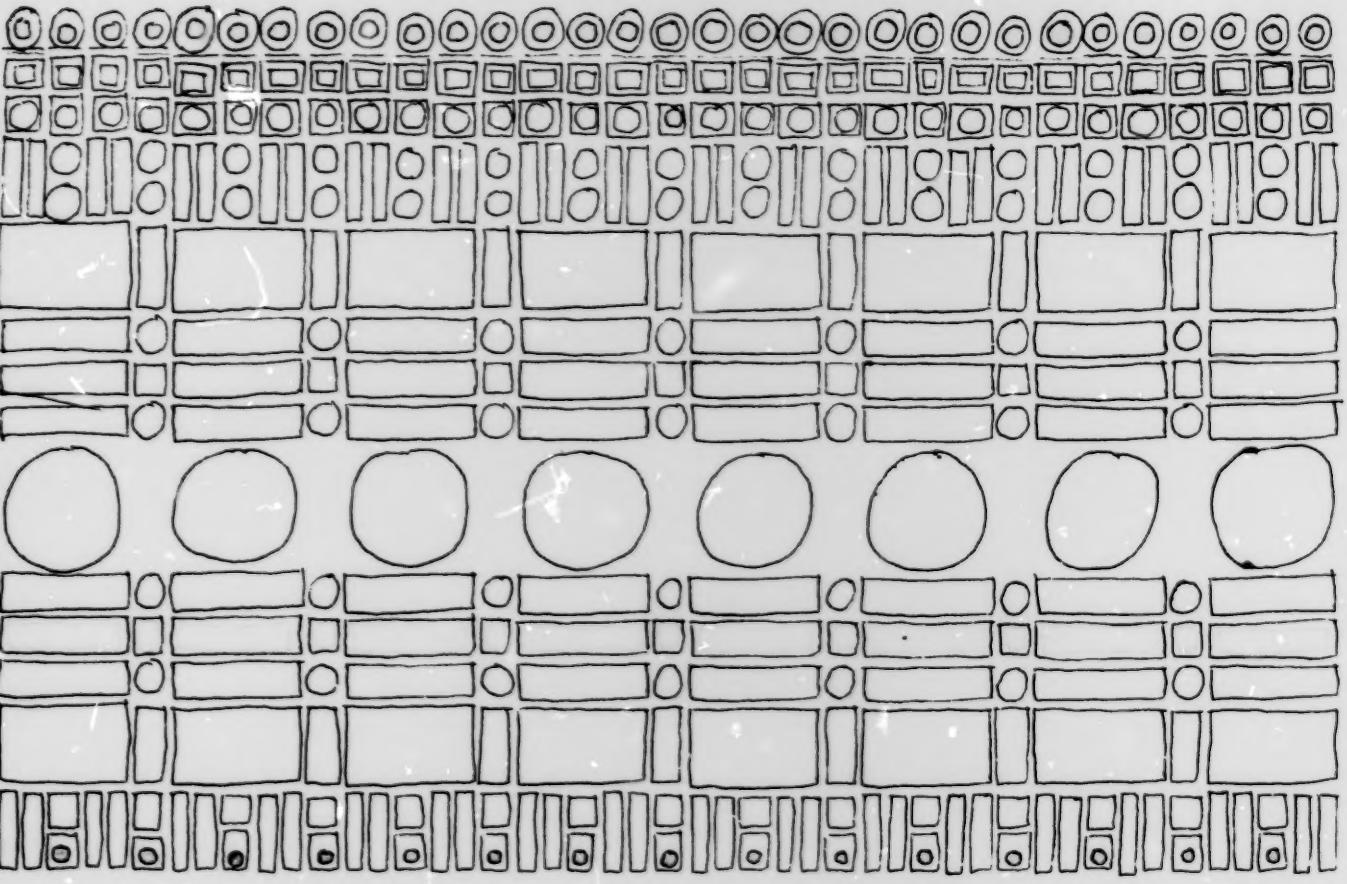
Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Interim report

Tax policy implications for employment

A report presented to the
Minister
of Employment and Immigration
by the
Canada Employment and Immigration
Advisory Council

December 1987



Canada

Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

INTERIM REPORT

91-04475/

TAX POLICY IMPLICATIONS FOR EMPLOYMENT

A Report Presented to

The Minister of Employment and Immigration

by

The Canada Employment and Immigration Advisory Council

Canada

December 1987

"All taxes are ultimately borne by people through the reduction in their command over goods and services for personal use. Taxes can, of course, be collected not only from people but also from corporations, trusts and co-operatives. But organizations as such cannot bear taxes. It is the people who work for, sell to, buy from, or are members, beneficiaries or owners of these legal entities who are made better off or worse off by taxes. It is the effect of taxes on the well- being of people that matters." Report of the Royal Commission on Taxation. Vol. 1. 1966.

TABLE OF CONTENTS

Page

MEMBERS OF THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL i

MEMBERS OF THE EMPLOYMENT COMMITTEE OF THE CEIAC iii

FOREWORD iv

TAX POLICY IMPLICATIONS FOR EMPLOYMENT

A NEED FOR CHANGE 1

WHY A TAX SYSTEM?..... 3

SOURCES OF TAX REVENUES 5

RISKS INVOLVED IN THE USE OF TAX INCENTIVES 9

PROJECTED EFFECTS ON EMPLOYMENT OF TAX REDUCTIONS AND/OR DIRECT GOVERNMENT EXPENDITURES 13

FEATURES OF THE PROPOSED TAX REFORM 17

CEIAC CONCERNS REGARDING THE PROPOSED TAX REFORM 18

SALES TAX REFORM 21

CONCLUSIONS 23

APPENDIX I : INDIVIDUALS AND ORGANIZATIONS CONSULTED

APPENDIX II : SOURCES

MEMBERS OF THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL

Chairman

Jacques Vasseur
President
Administration 2000 Inc.
Montreal, Quebec

Vice-Chairman

John S. Reid
Senior Advisor and Director,
Government Relations
Canadian Advanced Technology Association
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Fernand Boudreau
President
Metro Montreal Council
of Workers
Montreal, Quebec

Diana J. Ferguson
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Gerald Grandy
Associate
Vincent-Englehart Ltd.
Certified Management Consultants
Halifax, Nova Scotia

Gabrielle B. Grimard
President & Director General
Entreprise d'Électricité
Grimard Inc.
Chicoutimi, Quebec

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation
Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Oistein Kristiansen
President
Kore Management Limited
Saskatoon, Saskatchewan

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

Robert M. MacIntosh
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders,
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Jacob Pece
Independent Management
Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Gérald Poirier
Director, Day Center
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Lévis), Quebec

Helen K. Sinclair
General Manager
Planning and Legislation
The Bank of Nova Scotia
Toronto, Ontario

Frances Soboda
President of Local 4253
United Steelworkers of America
New Glasgow, Nova Scotia

Tony P. Wohlfarth
National Representative
Research Department
Canadian Auto Workers (CAW - Canada)
Willowdale, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

December 1987

MEMBERS OF THE EMPLOYMENT COMMITTEE OF THE CEIAC

Chairman

Kevin Hayes
National Representative
Policy & Planning
Research and Legislation Department
Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Fernand Boudreau
President
Metro Montreal Council
of Workers
Montreal, Quebec

Diana J. Ferguson
President
The Gloucester Organization Inc.
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

J.P. Robert LaRose*
Management Consultant
Kingston, Ontario

Robert M. MacIntosh
Assistant to the International
President
International Brotherhood of
Boilermakers, Iron Ship Builders
Blacksmiths, Forgers and Helpers
Richmond, British Columbia

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

Tony P. Wohlfarth
National Representative
Research Department
Canadian Auto Workers (CAW - Canada)
Willowdale, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

Staff

John Goodes
Director of Projects

Nicole Cadieux
Clerical Assistant

* Term ended October 10, 1987

FOREWORD

Early in 1987, the Canada Employment and Immigration Advisory Council (CEIAC) undertook a study of the prospects for full employment in Canada. Because many factors influence employment, it was agreed that an investigation into the subject should be conducted in stages, each of which will cover one aspect of the employment environment.

The current preoccupation with Canada's tax system led the CEIAC to begin with a review of the existing federal tax arrangement and to examine the potential impacts of the proposed tax reform on employment. The results of this investigation are covered in this report entitled Tax Policy Implications for Employment.

The background information for this study was obtained through consultations with a number of tax specialists, academics and organizations with a direct interest in the subject. The report also reflects the views of the constituencies represented on the CEIAC. In addition, an extensive review of current literature and special submissions was conducted, as well as an on-going surveillance of media commentary.

interests and priorities to pursue. The federal government is occupied with meeting its expenditure demands and the need to service the national debt. Business, meanwhile, generally sees the tax system as an impediment that prevents the economy from reaching its full potential. Individual taxpayers, on the other hand, regard taxes as a drain on their incomes and an ever present threat to their personal welfare and standard of living. These concerns and others are at the heart of the task facing the Tax Reform project.

WHY A TAX SYSTEM?

In its simplest form, the tax system strives to achieve two basic functions - generate revenue and transfer income.

Within this context, the tax system can act as an incentive or disincentive to work, save and spend. Any of these three actions can have a profound impact on the economy and employment. Because the forces involved are always pulling in different directions, the resulting decisions by the taxpayer are not always predictable and maintaining the desired equilibrium is a constant challenge to the tax system.

In an effort to achieve this balance, the tax system, in spite of its good intentions, often creates complexities and unintended results. A recent example of this was the Scientific Research Tax Credit, repealed in 1986. Changes to rates, benefits, eligibility and other aspects of the system often lead to confusion, processing problems, loss of credibility, increased bureaucracy and cynicism. All these features are inherent in Canada's current tax system.

In the final analysis, however, it is the individual taxpayers who shoulder the tax bill. How much income they have left after taxes will determine their ability to save and spend, and influence their employment and investment decisions.

Decisions as to how tax revenue is spent also have a major impact on the economy and on employment. The federal government is limited in the extent and ways in which it may spend tax revenues to generate employment. One of the current

SOURCES OF TAX REVENUES

Canada's tax system is based on individual and corporate income taxes, sales and excise taxes, a number of social insurance and payroll taxes and several other minor forms of taxation.

The current personal income tax system has 10 federal marginal rates of tax, ranging from six per cent to 34 per cent of an individual's taxable income. The personal income tax system also contains a number of special tax deductions, exemptions and credits which favour one group or activity over others. In 1985, tax preferences numbered several hundred and cost many billions of dollars in potential tax revenues(3).

The current federal corporate statutory tax rate is 36 per cent. However, the corporate tax system is also characterized by substantial variations in average effective federal corporate tax rates because of accelerated deductions, tax credits and special statutory tax rates.

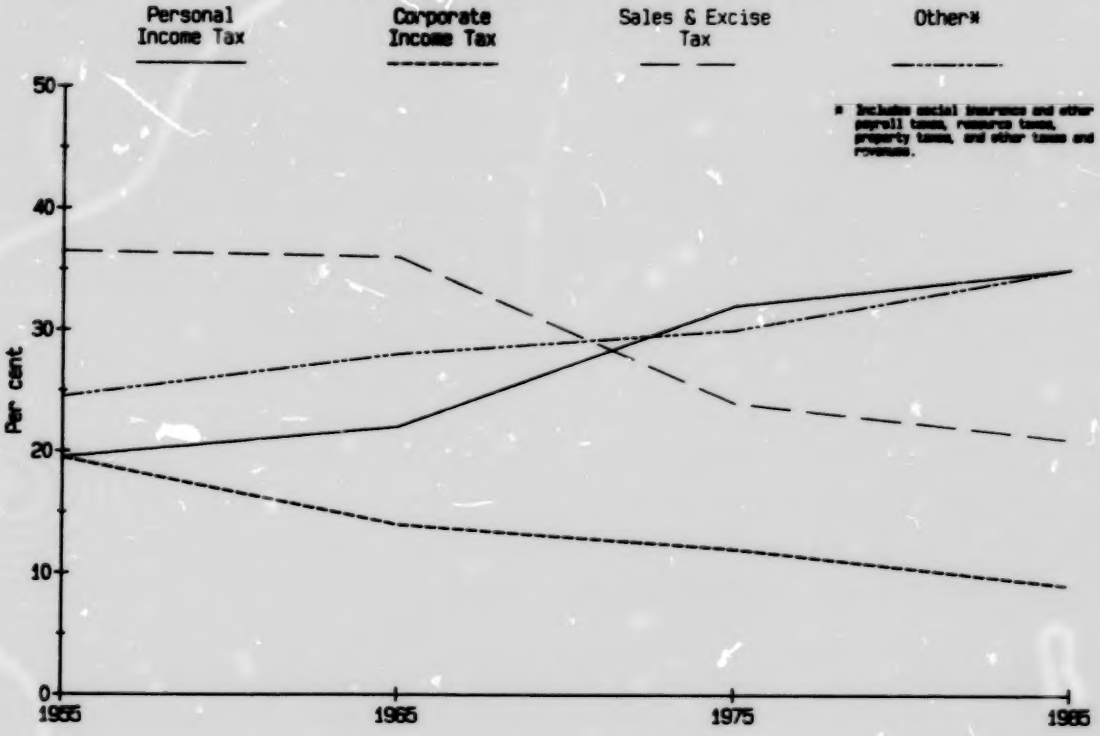
Over the years, the share of direct tax revenues has been shifting gradually from corporate and other taxes to personal income tax. For example, in 1955, personal and corporate income taxes contributed almost equally to total tax revenues for the three levels of government (Chart 1). In 1965, corporate income tax provided approximately 14 per cent of total tax revenue and personal income tax produced approximately 22 per cent. By 1985, they were 8 per cent and 34 per cent, respectively.

---

(3) Tax Reform 1987, Income Tax Reform; Department of Finance, Ottawa, June 18, 1987.

CHART 1

SOURCES OF GOVERNMENT REVENUE (ALL LEVELS)
AS A PERCENTAGE OF TOTAL: CANADA: SELECTED YEARS

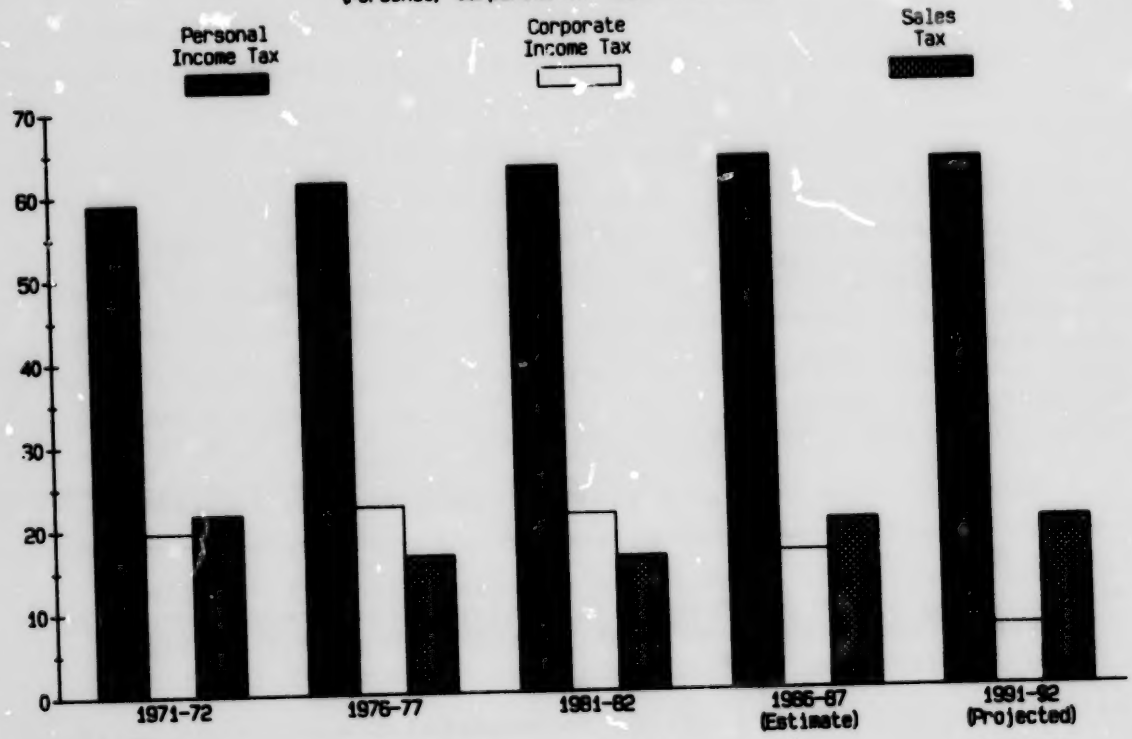


SOURCE: **Estimates by Economic Council of Canada, based on data from Statistics Canada.**

Personal income taxes also provide the largest share of federal tax revenues. In 1986-87, personal income taxes provided an estimated 63.5 per cent of the total of federal personal, corporate and sales tax load. After the tax reform measures are in place (1991-92), it is projected that personal income tax will be reduced slightly to 62.9 per cent and corporate income tax will increase to 17.2 per cent from its 1986-87 level of 16.4 per cent (Chart 2).

CHART 2

MAJOR FEDERAL TAX REVENUE SOURCES: PERCENTAGE SHARES
(Personal, Corporate and Sales Tax only)



SOURCE: Tax Reform 1987, Economic and Fiscal Outlook; Department of Finance, June 18, 1987

As shown in Table 1, in addition to federal taxes, provincial and municipal taxes exact a heavy toll on the earnings of individuals and corporations, significantly reducing the amount that they have available for spending, investing and saving. It is important, therefore, to examine what effect tax incentives and expenditures have on the economy and employment.

TABLE 1

SOURCES OF GOVERNMENT REVENUE*
BY LEVEL OF GOVERNMENT, CANADA, 1985

	Level of government			
	Federal	Provincial	Local	All Levels
		($ Millions)		
Personal income tax	32,124	22,443	...	54,567
Sales and excise taxes	16,146	19,916	188	36,250
Social insurance and other payroll taxes**	12,800	4,250	...	17,050
Resource taxes	4,179	7,208	...	11,387
Corporate income tax	9,993	3,463	...	13,456
Property tax	...	250	14,480	14,730
Other taxes and revenues	1,454	6,554	2,818	10,826
TOTAL	76,696	64,084	17,486	158,266

* Excluding intergovernmental transfers, investment income (except royalties), and contributions to public service pensions plans.

** This includes contributions to Workers' Compensation Board, Unemployment Insurance and Canada/Quebec Pension Plan.

SOURCE: Road Map for Tax Reform; Economic Council of Canada; Ottawa, 1987. (Estimates by the Economic Council of Canada, based on data from Statistics Canada.)

RISKS INVOLVED IN THE USE OF TAX INCENTIVES

In his 1986 report to the House of Commons, the Auditor General described tax expenditures as follows: "The Department of Finance has defined and identified tax expenditures within the income tax system. They take the form of exemptions, deductions, credits, reduced tax rates, or tax deferrals. Conversely, tax penalties, which deny an exemption, deduction or credit, are imposed to discourage taxpayers from undertaking a particular course of action. Whatever the form, tax expenditures provide special tax treatment to selected individuals and groups in society"(4).

Deductions, exemptions and credits may favour both individuals and corporations as a means of allocating resources, delivering incentives and influencing private sector decisions. However, the use of the income tax system as a vehicle for delivering these programs is considered to be riskier than direct spending. This led the Auditor General to observe, in the same report, that "The government's failure to act in a timely manner to eliminate identified taxpayer-induced avoidance mechanisms has caused hundreds of millions of dollars of revenue losses "(5). The following inherent risks were identified in the report:

> **Open-ended Program Costs** - Every taxpayer who complies with the initiative provisions is entitled to the benefits. If more taxpayers make use of the provisions than was deemed necessary to accomplish the original objective, the cost to government may be larger than

---

(4) Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons; Fiscal Year Ending March 31, 1986; Ottawa, October 21, 1986.

(5) Ibid.

anticipated. Also, some of the activities may have occurred without these incentives.

"Grandfathering" or Closing Costs - When tax measures change, the legislation usually protects taxpayers who committed themselves under the old provisions and the expenditures are not stopped for some time. This results in further costs where costs have already outweighed the benefits.

Difficulty of Focussing on the Desired Target - Unintended uses of the preferential provisions to which taxpayers become entitled may occur as a result of subsequent interpretations of the law.

Taxpayer-Induced Avoidance Mechanisms - Unintended taxpayer avoidance mechanisms give tax relief to taxpayers, but do not relate to any specific government objectives. A good example of this is the accumulation of pools of losses which may be converted into cash.

Design of the Tax Administration Process - National Revenue Taxation auditors do not have the mandate to gauge the effectiveness of spending programs and are not necessarily the ones who are the most appropriate to do so.

Effects on Tax Measures of Variations in the Tax Rate Structure - A modification of tax rates for any reason automatically alters the value of income deductions and exclusions to taxpayers.

Negative Effects of Compliance Problems in Federal and Provincial Revenues - Abuses or inefficiencies in a tax

program can erode the revenue-generating capacity of the tax system by compromising its integrity. The resulting losses are magnified by the effects which they may have on provincial revenues.

Hindered Co-ordination of Spending Plans - Tax expenditures are not covered by the detailed spending targets that guide legislative considerations of direct spending options. Delivering programs through the tax structure, therefore, hinders the government's ability to assess accurately the value of such programs relative to other needs.

Difficulty of Budget Control - Changes in individual tax expenditures are reflected only in fluctuations of total revenue collections. This makes the effect of such changes extremely difficult to identify and control because using the tax system to deliver incentives usually does not involve bureaucratic pre-approval of each transaction.

The impact of some of these apparent weaknesses on employment in recent years has been that the industries which enjoyed the greatest tax incentive contributed less to employment than other more labour-intensive sectors. For example, trade and services, both labour-intensive industries, benefitted least from corporate tax incentives. These two sectors, along with utilities and transport, experienced high employment growth during the past decade, a period during which tax incentives were largely directed at the less labour-intensive industries. The outcome was that the industries that benefitted least from tax incentives contributed the most to employment.(6) Another result is that capital investment incentives within the

---

(6) The Corporate Income Tax System, A Direction for Change; Department of Finance, Ottawa, May 1985.

current tax system have not encouraged employers to invest in the development of their workforce through training and other means.

Tax incentives that are designed to increase investment may also cause businesses to substitute capital for labour in the production of goods and services. As a result, even within a sector, less employment may be created over the long term by these specific incentives than by incentives that are more general in application(7).

---

(7) Ibid.

PROJECTED EFFECTS ON EMPLOYMENT OF TAX REDUCTIONS AND/OR DIRECT GOVERNMENT EXPENDITURES

There are several major fiscal policy areas that influence economic activity and employment. Tax change initiatives and direct government expenditure of tax revenues are two of the most common.

Tax change initiatives could be aimed at either increasing or reducing the taxes paid by individuals and corporations. Tax reductions represent the value of tax revenues foregone as a result of exemptions, deductions, tax credits, deferrals, special allowances, write-offs and the lowering of tax rates.

Direct government expenditures includes a multitude of items on which government spends tax revenues directly, such as the purchase of goods and services, equipment, buildings, wages and transfer payments to individuals, governments and businesses.

The impact of some of these policy initiatives on employment was demonstrated in a Employment and Immigration Canada study(8) which analyzed them using the Conference Board of Canada Medium Term Forecasting Model (MTFM) and the Forecasting and Simulation Model (FOCUS) of the University of Toronto.

In assessing the net employment generating potential of various federal programs and projects, the study examined the labour market impacts of alternative federal spending initiatives with a $1 billion one-time stimulus, including personal and

---

(8) A Preliminary Report on Employment Impacts: A Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria; Employment and Immigration Canada, Strategic Policy and Planning; Ottawa, 1984.

corporate tax cuts. In addition to estimating the cost of each job created, the study calculated the impact of the different kinds of fiscal initiatives on the major economic outcomes, including inflation, federal deficit, savings in unemployment insurance payments, savings in welfare costs and reduction in the unemployment rate. The effects of the various initiatives on these indicators, projected over a five-year term are shown in Table 2.

The EIC study shows that personal income tax cuts are far more effective in creating jobs and far less expensive than corporate tax cuts. As shown in Table 2, the net cost per job resulting from personal income tax cuts is $16,000, as compared to $77,000 for corporate tax cuts. However, personal income tax cuts, which produces 56,000 jobs, would have the greatest inflationary effect of all the initiatives examined and the highest impact on the federal deficit. Employment generation is immediate with the government expenditure stimulus, while it is somewhat slower than some of the other initiatives in the case of a personal income tax cut. With a corporate income tax cut, no new jobs are generated during the first two years, however, 11,000 jobs would be added during the five-year period.

The most effective and least costly initiative in terms of employment impact is the general expenditure initiative, which would produce 60,000 jobs. However, because of its nature, it would exacerbate regional disparities, since an estimated 40 per cent of the net employment growth would take place in Ontario and 26 per cent in Quebec. This initiative would also exert significant inflationary pressure.

The study highlights the following further results attributable to the various initiatives:

TABLE 2

SUMMARY TABLE SHOWING EMPLOYMENT IMPACTS AND NET COSTS OF JOB CREATION UNDER ALTERNATIVE FEDERAL INITIATIVES ONE BILLION DOLLAR STIMULUS

	Number of Additional Jobs Created	Short-Term Impact on Job Creation (per cent)	Impact on Inflation (ranked in order)	Impact on Federal Deficit ($m)	Savings in U.I. Benefit Payments ($m)	Savings in Welfare Cost ($m)	Reduction in the Unemployment Rate (ranked in order)	Net Cost Per Job ($)	Cost of Creating 500,000 Jobs ($billions)
neral Expenditure nitiative	60,000	63	2	784	91	3	1	13,000	6.5
penditure Initiatives by Industry									
) Agriculture	64,000	64		770	120	4		12,000	6.0
) Other Primary	43,000	49		883	80	2		18,000	9.0
) Manufacturing	39,000	38		888	75	2		23,000	11.5
) Construction	47,000	53		860	80	2		16,000	8.0
) Commercial Services	62,000	58		706	95	4		12,000	6.0
) Non-Commercial Services	79,000	75		793	110	4		11,000	5.5
nvestment Initiatives									
a) Investment Initiative in Construction (non-Res.)	47,000	53	4	571	78	1	3	14,000	7.0
b) Investment Initiative in Machinery and Equipment	38,000	34	3	610	71	1	4	16,000	8.0
Tax Cut Initiatives									
i) Personal Income Tax Cut	56,000	41	1	909	91	2	2	16,000	8.0
ii) Corporate Income Tax Cut	11,000	Nil	5	843	22	1	5	77,000	38.5

SOURCE: "A Preliminary Report on Employment Impacts: A Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria"; Employment and Immigration Canada, Strategic Policy and Planning, Ottawa, 1984.

- Under the tax expenditure initiative, personal income tax cuts would be the worst alternative in terms of impact on the federal deficit, while investment in non-residential construction would have the least negative impact.

- By industry, the greatest unemployment insurance savings, resulting from the $1 billion expenditure stimulus, would occur in agriculture, non-commercial services and commercial services, in that order.

- A general expenditure stimulus would create about 70 per cent of the additional jobs in the service sector and would generate relatively more employment opportunities for youth and women. The model, however, does not evaluate the impact on certain target groups, such as persons with disabilities and Native people.

It is also interesting to note that the non-residential construction initiative, which would produce 47,000 jobs, is ranked number three in terms of effectiveness and number five, by a close margin, in terms of net cost per job. This conclusion tends to support the argument advanced by the Federation of Canadian Municipalities that federal investment in public works would be an effective way of stimulating employment in Canada. It also upholds one of the findings and a recommendation of an earlier CEIAC study which recognized the importance of public works in contributing to the survival of single-industry communities (9).

Since this report concerns itself mainly with tax issues, it will not dwell further on direct expenditure policy, but will limit its comments to the tax cut initiatives. However, all of these items are included in Table 2 for comparison purposes and to demonstrate the possible impact of the proposed personal and corporate income tax changes on employment.

---

(9) Canada's Single-Industry Communities: A Proud Determination to Survive; Canada Employment and Immigration Advisory Council, Ottawa, 1987

FEATURES OF THE PROPOSED TAX REFORM

Commencing with the premise that Canada's tax system has become an obstacle to economic growth,(10) the Tax Reform 1987 initiative identifies the main features of the proposed changes to the existing tax system. In the first phase, the central elements in the personal income tax system are

- a reduction in marginal income tax rates and in the number of tax brackets;

- the elimination of many special tax preferences; and

- the conversion of most exemptions and deductions to tax credits.

Changes to the corporate tax system being introduced in the first phase include

- further substantial reductions in statutory corporate tax rates, and

- additional base broadening measures, including reductions in capital cost allowance rates, the elimination of the earned depletion allowance, restriction on business expenses and significant measures specific to the finance, insurance and real estate industries.

The second phase of the tax reform proposes to replace the present federal sales tax system with a broad-based multi-staged sales tax, the form of which has not yet been described. Also proposed for the second phase is the elimination of the corporate income tax surtax.

---

(10) Tax Reform 1987; Economic and Fiscal Outlook; Department of Finance, Ottawa, June 18, 1987.

CEIAC CONCERNS REGARDING THE PROPOSED TAX REFORM

The prospect of reduced personal income taxes for eight out of ten Canadian households(11) proposed under the first phase, should have a stimulating effect on personal spending to the extent that the tax savings will be spent on domestic goods and services. This, in turn, will have a positive impact on the growth of the economy and generate new employment opportunities.

This course of action should benefit lower income persons in particular and the CEIAC applauds the federal government for taking the first step to assist this group of taxpayers.

The conversion of exemptions and deductions to tax credits will have the effect of broadening the tax base and making the personal income tax system more progressive. However, the collapsing of the current 10 rates into three may not support this particular objective. Also, there is some question about whether this feature will contribute to the simplification of the personal income tax system.

The probable effect of the tax reform proposals on the incomes of middle income earners is less clear. While the lower end of this group could benefit marginally, the upper end may experience no improvement or end up paying slightly more. Significant contributing factors to this development would be the switch from exemptions to tax credits and the elimination of certain exemptions, such as the $1,000 allowable interest income deduction and the $500 employment expense deduction. The federal government should remain aware that this category

---

(11) Tax Reform 1987, Income Tax Reform; Department of Finance; Ottawa, June 18, 1987.

of taxpayers collectively are important spenders and a major source of savings and investment capital in Canada.

In view of the potential impact of income taxes on the spending, saving and investment habits of individual taxpayers, the effects of the new tax rates on individuals in each income level should be reviewed regularly to determine if they are showing a negative impact in these areas.

A sensitive area in the tax reform initiative is that dealing with capital gains tax. There are two strongly held views on this issue among members of the Canada Employment and Immigration Advisory Council. One opinion is that the tax system should retain some level of life-time capital gains exemption. The other is that all capital gains should be taxed as income at the applicable income tax rate. Nevertheless, the holders of both these views agree that any exemptions to capital gains tax should apply to Canadian investments only, as this would encourage economic development in Canada.

On the corporate tax side, the proposed removal or reduction of most corporate tax preferences is a step in the right direction. This should eliminate some of the major weaknesses in the current corporate tax system, such as the ability of corporations to transfer carry-over losses, tax credits and allowances and other deductions to other tax-paying firms, through a variety of mechanisms. The establishment of a lower fixed - and hopefully stable - tax rate will enable corporations to better calculate and project their tax costs and also spend less time and energy searching for loopholes in the system. Business representatives consulted by the CEIAC indicated that companies are more concerned about the stability of corporate tax rates than special tax benefits.

The proposed changes should also make the corporate tax system more equitable, since under the existing tax provisions the capital-intensive, and generally the larger capital intensive firms, were the main beneficiaries of accelerated tax write-offs(12). As stated earlier, past and existing tax incentives have not favoured those labour-intensive industries and companies that contribute the most to employment growth in Canada.

In recent years, it was also common for about one-half of the country's profitable corporations to pay little or no income tax. For example, in 1983, about 110,000 of the 320,000 profitable corporations in Canada paid no income tax at all. Investment decisions were often made on the basis of preferential tax treatment rather than the outcome of pure productive activity. Consequently, the tax system had the effect of diverting investment from winners to losers, thereby reducing the productivity of capital in the economy(13).

The proposed reductions in corporate tax preferences in favour of corporate tax base broadening and tax rate reductions should result in a fairer corporate tax system, producing somewhat higher tax revenues. This is a step in the right direction. On the basis of past performances and future projections, there is little evidence to support the assumption that significantly increased employment results from corporate tax preferences.

---

(12) The Corporate Income Tax System: A Direction for Change; Department of Finance; Ottawa, May 1985.

(13) Tax Reform 1987, Income Tax Reform; Department of Finance, Ottawa, June 18, 1987.

SALES TAX REFORM

An examination of the proposed tax reform cannot ignore the sales tax issue. The eventual introduction of a consumption tax has not only been announced, but will be necessary in order to offset the revenue shortfalls resulting from other changes to the tax system.

This report concerns itself primarily with the effects of the first phase of tax reform on employment. However, in recognition of the real possibility that the government will proceed with the second phase of reform and introduce a consumption tax, the CEIAC puts forward the following principles which should be addressed prior to its implementation:

- The consumption tax system introduced should be fair; that is, it should not place an undue burden on any segment of Canadian society;
- the consumption tax should be a visible tax;
- the consumption tax should be administratively simple, and above all,
- it should support employment by encouraging consumption and economic growth; and finally,
- once imposed it should not contribute to increased inflation.

Notwithstanding these areas of agreement, it should be noted that the CEIAC does not unanimously support the introduction of a consumption tax system. Employer representatives feel that a broad-based consumption tax will be fairer than the current manufacturer's sales tax and should be easier to administer. They support the early implementation of this phase of tax reform. Labour representatives, on the other hand, view consumption taxes as a regressive form of taxation which should not be imposed.

CONCLUSIONS

Tax policy has a significant effect on the economy and employment.

The changes described in the tax reform proposals will go a long way toward correcting the weaknesses and inadequacies of the existing tax system. However, there still are several areas of concern from the standpoint of tax policy and employment.

Commencing with the concept that tax policy in Canada should not be biased against employment, the CEIAC views a desirable tax system as one which addresses the following requisites:

- All income should be taxed, without bias, regardless of its source; and

- the income tax system should be progressive and concerned about the taxpayers' ability to pay.

In addition, the Minister of Employment and Immigration should evaluate the proposed tax reform on the basis of its effect on employment to ensure that

- the tax system, including the rate structure, does not discourage Canadians from investing in Canada; and

- the tax system does not harm Canada's international competitiveness.

However, in the pursuit of these employment objectives, it should be recognized that tax subsidies are an inefficient and unaccountable way of stimulating economic activity and should be avoided.

The CEIAC, in its examination of tax policy, has come to the conclusion that the more effective way of stimulating employment is through direct government spending, rather than through tax preferences.

Direct expenditure programs have the added advantage of being more appropriate for targeting specific groups, such as persons with disabilities, Native persons and others.

In conjunction with the principles and concerns highlighted in this report, the CEIAC has one basic recommendation which will assist the federal government to choose the most appropriate tax policy course, from an employment perspective.

RECOMMENDATION

That the Minister of Employment and Immigration ask his colleague, the Minister of Finance, to promote and publicize studies assessing the employment impacts of the first and second stages of the proposed tax reform initiatives, as well as of any other tax policy changes, before they are introduced.

The CEIAC respectfully requests that the Minister of Employment and Immigration submit this report to his colleague, the Minister of Finance.

APPENDIX I

INDIVIDUALS AND ORGANIZATIONS CONSULTED

LOCATION	INDIVIDUAL AND ORGANIZATION
Halifax, Nova Scotia	Dr. Lars Osberg - Economics Department Dalhousie University
Ottawa, Ontario	Ken Battle - Director National Council on Welfare
	Michael McCracken - President Informetrica Ltd.
	Dr. Arun Roy - Strategic Policy and Planning Employment and Immigration Canada
Toronto, Ontario	Prof. Neil Brooks - Osgoode Hall University of Toronto
	John Bulloch - President Bill Parsons, Jim Bennet - Directors Canadian Federation of Independent Business
	Brian Conway Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)
	Terry Dance - Community Outreach Department George Brown College
	Robert Denommé - Chief Economist Canadian Manufacturers Association
	Wanda Dorosz - Vice-President, Corporate Department NEXA Corporation
	Carol Rowntree - Advocate for Community-based Training and Education for Women

Individuals and Organizations Consulted

LOCATION	INDIVIDUAL AND ORGANIZATION
	Wayne Tunney - Partner Peat Marwick and Co.
	Prof. David Wolfe - Department of Political Science University of Toronto
Winnipeg, Manitoba	Prof. Ruben Bellan - Department of Economics University of Manitoba
	Prof. Norman Cameron - Department of Economics University of Manitoba

APPENDIX II

SOURCES

BOOKS AND REPORTS

An Empirical Analysis of Changes in Personal Income Taxes. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1986.

A Preliminary Report on Employment Impacts: Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria. Ottawa: Strategic Policy and Planning, Employment and Immigration Canada, 1984.

Bellan, Ruben. The Unnecessary Evil. An Answer to Canada's High Unemployment. Toronto: McClelland and Stewart Limited, 1986.

Brooks, Neil. The White Paper on Tax Reform: Tax Reform or Deform? Notes for appearance before the Standing Committee on Finance and Economic Affairs on the government White Paper on Tax Reform. Toronto: September 14, 1987.

Canada - U.S. Tax Competitiveness: An Examination of Five Manufacturing Industries. Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs. Ottawa: The Conference Board of Canada, September 17, 1987.

The Canadian Corporate Income Tax System: Towards Reform. An interim report from Tax Probe '86. Ottawa: New Democratic Party, September 1986.

Canadian Tax Reform: Will the Canadian Corporate Tax System Be More Competitive? Ottawa: The Conference Board of Canada, July 1987.

Carter, Kenneth L. Report of the Royal Commission on Taxation. Vols. 1 & 2. Ottawa: 1967.

CFIB Pre-Budget Submissions to the Honourable Michael Wilson, Minister of Finance. Ottawa: Canadian Federation of Independent Business, December 10, 1986.

CFIB Submission to the Standing Committee of the House of Commons on Finance and Economic Affairs Concerning Tax Reform. Toronto: Canadian Federation of Independent Business, August 18, 1987.

Sources

The Corporate Income Tax System: A Direction for Change. Ottawa: Department of Finance, May 1985.

Damus, S., Paul Hobson and Wayne Thirsk. The Effects of Property Taxation in an Open Economy. Ottawa: Economic Council of Canada, 1987.

Eleventh Report of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs. Ottawa: November 1987.

Gagnon, Jean-Marie, Jean-Marc Suret and Josée St-Pierre. Taxes and Indebtness of Canadian Corporations. Ottawa: Economic Council of Canada, 1987.

The Impact of Consumption Taxes at Different Income Levels. OECD studies in taxation. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1981.

The Personal Income Tax System, In Search of Fairness. Interim Report III, Tax Probe. Ottawa: New Democratic Party, April 1987.

Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. Fiscal year ending March 31, 1985. Ottawa.

Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons. Fiscal year ending March 31, 1986. Ottawa.

Road Map for Tax Reform. The Taxation of Savings and Investment. Ottawa: Economic Council of Canada, 1987.

Submission by the Canadian Labour Congress to the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs on the Government White Paper on Tax Reform. Ottawa: Canadian Labour Congress, August 18, 1987.

Submission by the Canadian Manufacturers Association on Tax Reform. Toronto: The Canadian Manufacturers Association, September 11, 1987.

Submission to the Honourable John Roberts, Minister of Employment and Immigration on the Impact of Payroll Taxes. Toronto: Canadian Federation of Independent Business, October 1983.

Tax Elasticities of Central Government Personal Income Tax Systems. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1984.

Sources

Tax Probe '86 Interim Report, Federal Sales and Excise Taxes: The Real Story. Ottawa: New Democratic Party, July 1986.

Tax Reform Information Package for Affiliates. Ottawa: Canadian Labour Congress, July 15, 1987.

Tax Reform in a New Light. Toronto: C.D. Howe Institute, 1987.

Tax Reform 1987: A Macroeconomic Impact Assessment. Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs. Ottawa: The Conference Board of Canada, September 17, 1987.

Tax Reform 1987: Economic and Fiscal Outlook. Ottawa: June 18, 1987.

Tax Reform 1987: Income Tax Reform. Ottawa, June 18, 1987.

Tax Reform 1987: Sales Tax Reform. Ottawa, June 18, 1987.

Testing Tax Reform. A brief to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs. Ottawa: National Council on Welfare, September 1987.

Warda, Jacek and Tancredi Zollo. The Competitiveness of Canada's Corporate Tax Structure. International tax comparisons compendium report. Ottawa: The Conference Board of Canada, February 1987.

The White Paper: Tax Reform 1987. Ottawa: June 18, 1987.

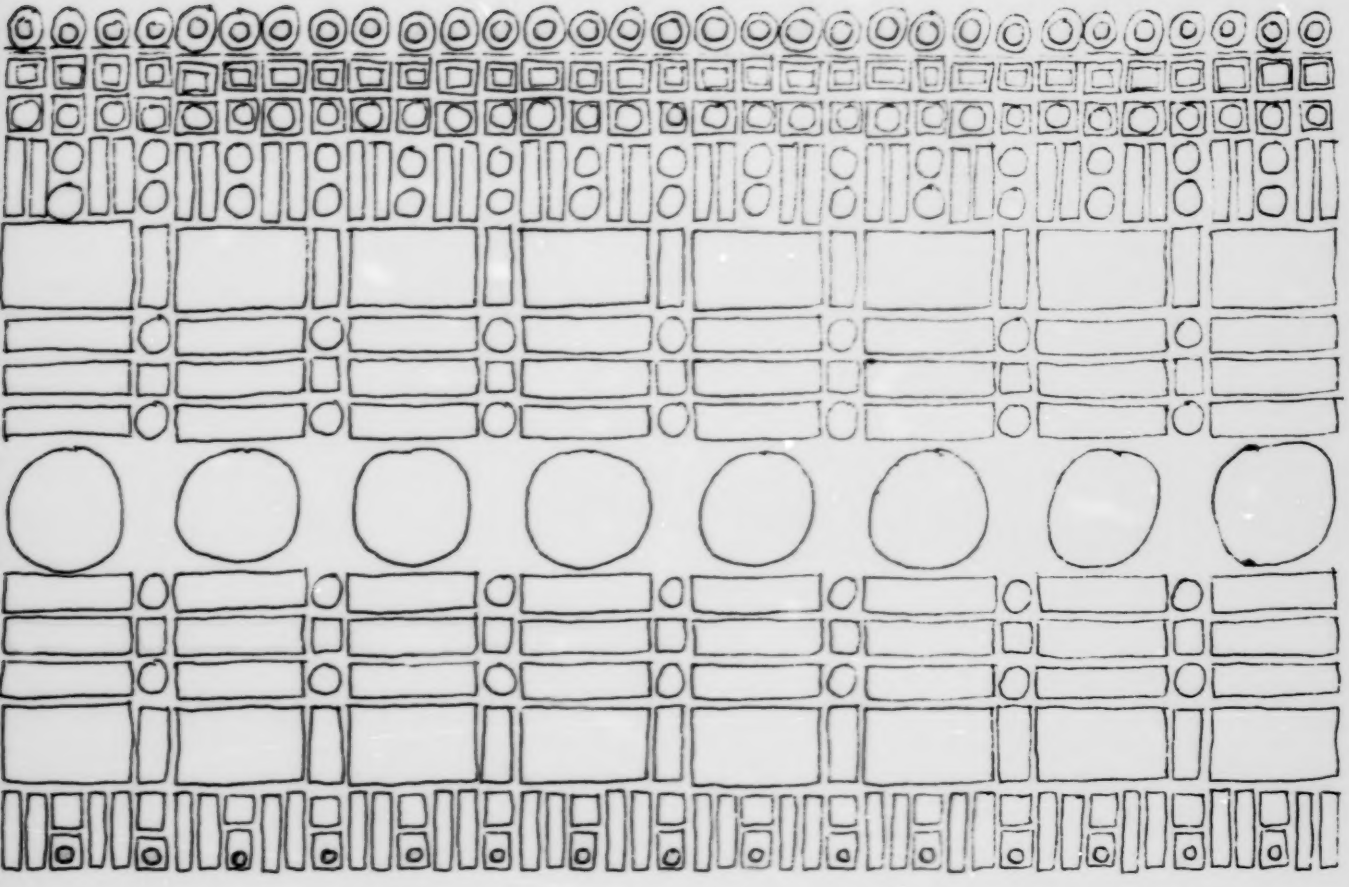
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

Rapport intérimaire

Les incidences de la politique fiscale sur l'emploi

Rapport présenté au
ministre
de l'Emploi et de l'Immigration
par le
Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Décembre 1987



Canada

Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration
Canada Employment and Immigration Advisory Council

RAPPORT INTÉRIMAIRE

LES INCIDENCES DE LA POLITIQUE FISCALE SUR L'EMPLOI

Rapport présenté au

Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

par

Le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

Canada

Décembre 1987

"Tout impôt se répercute fatalement sur les particuliers et se traduit par une réduction de leur potentiel de consommation en biens et en services. Certes, les particuliers ne sont pas les seuls à verser l'impôt; le fisc frappe également les sociétés, les fiducies et les coopératives. Mais,en tant que tel, ces organismes ne peuvent être frappés d'impôt. Les effets avantageux ou désavantageux des impôts s'exercent en définitive sur les personnes qui travaillent pour ces entêtes juridiques, leur vendent des marchandises, en achetant d'elles, ou en sont société, bénificiaires ou propriétaires. Ce qui importe, ce sont les effets des impôts sur le bien-être des individus." Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité. Vol. 1. 1966.

TABLE DES MATIÈRES

Page

MEMBRES DU CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION i

MEMBRES DU COMITÉ DE L'EMPLOI DU CCCEI iii

PROLOGUE iv

INCIDENCES DE LA POLITIQUE FISCALE SUR L'EMPLOI

BESOIN DE CHANGEMENT 1

RAISON D'ÊTRE D'UN RÉGIME FISCAL 3

SOURCES DE RECETTES FISCALES 5

RISQUES RÉSULTANT DU RECOURS AUX INCITATIONS FISCALES 9

EFFETS PRÉVUS DES RÉDUCTIONS D'IMPOT ET DES DÉPENSES DIRECTES DU GOUVERNEMENT SUR L'EMPLOI 13

PARTICULARITÉS DE LA RÉFORME FISCALE PROPOSÉE 18

PRÉOCCUPATIONS DU CCCEI A PROPOS DU PROJET DE RÉFORME FISCALE 20

RÉFORME DE LA TAXE DE VENTE 24

CONCLUSIONS 26

APPENDICE I : PARTICULIERS ET ORGANISMES CONSULTÉS

APPENDICE II: SOURCES

MEMBRES DU CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

Président

Jacques Vasseur
Président
Administration 2000 Inc.
Montréal (Québec)

Vice-président

John S. Reid
Conseiller principal et Directeur,
relations gouvernementales
Association canadienne de technologie avancée
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Fernand Boudreau
Président
Conseil des travailleuses et
travailleurs du Montréal
métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Diana J. Ferguson
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Gerald Grandy
Associé
Vincent-Englehart Ltée
Conseillers certifiés en
administration
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Gabrielle B. Grimard
Présidente
Directrice générale
Entreprise d'Électricité
Grimard Inc.
Chicoutimi (Québec)

Kevin Hayes
Représentant national des
Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de
la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Oistein Kristiansen
Président
Kore Management Limited
Saskatoon (Saskatchewan)

Joy Langan
Directrice du
Service Participation des
travailleurs du CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

Robert M. MacIntosh
Adjoint au président international
Fraternité internationale des
chaudronniers; constructeurs de
navires en fer; forgerons;
forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt des
personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Gérald Poirier
Directeur, Centre de jour
Foyer Chanoine Audet Inc.
St-Romuald (Québec)

Helen K. Sinclair
Directrice générale
Planification et législation
Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto (Ontario)

Frances J. Soboda
Présidente du Local 4253
Métallurgistes-unis d'Amérique
New Glasgow (Nouvelle-Écosse)

Tony P. Wohlfarth
Représentant national
Département de recherches
Travailleurs canadiens de
l'automobile (TCA - Canada)
Willowdale (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations avec
le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Décembre 1987

MEMBRES DU COMITÉ DE L'EMPLOI DU CCCEI

Président

Kevin Hayes
Représentant national des
Politiques et de la Planification
Services de la recherche et de
la législation
Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Conseillers

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Fernand Boudreau
Président
Conseil des travailleuses et
travailleurs du Montréal
métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Diana J. Ferguson
Présidente
The Gloucester Organization Inc.
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

J.P. Robert LaRose*
Conseiller en administration
Kingston (Ontario)

Robert M. MacIntosh
Adjoint au président international
Fraternité internationale des
chaudronniers; constructeurs de
navires en fer; forgerons;
forgeurs et aides
Richmond (Colombie-Britannique)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt des
personnes handicapées
Kingston (Ontario)

Tony P. Wohlfarth
Représentant national
Département de recherches
Travailleurs canadiens de
l'automobile (TCA - Canada)
Willowdale (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations avec
le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)

Personnel

John Goodes
Directeur de projets

Nicole Cadieux
Commis adjoint

* Mandat terminé le 10 octobre 1987

PROLOGUE

Début 1987, le Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration (CCCEI) entreprit l'étude des perspectives de plein emploi au Canada. Parce qu'il y a de nombreux facteurs qui influent sur l'emploi, le Conseil décida de procéder par étapes, chaque étape devant couvrir un aspect du domaine de l'emploi.

La préoccupation actuelle, quant à la réforme fiscale au Canada, conduisit le CCCEI à entreprendre l'examen du système fiscal et à évaluer les effets possibles de la réforme envisagée sur l'emploi. Le présent rapport qui s'intitule Les incidences de la réforme fiscale sur l'emploi présente les résultats de cette première étape.

Les données de base pour cette étude ont été obtenues dans le cadre d'entretiens avec un grand nombre d'experts fiscaux, d'universitaires et d'organisations s'intéressant à la question. Elles comprennent entre autres les différents points de vue représentés au CCCEI. En outre, un examen approfondi des études et soumissions sur la question a été entrepris de même qu'une revue de presse.

Bien que le CCCEI convienne de la nécessité de modifier le régime fiscal, il reconnaît également la complexité d'une telle entreprise. Il ne sera ni simple, ni facile d'atteindre l'équilibre nécessaire. Chacune des parties engagées dans l'élaboration d'un nouveau régime fiscal a ses propres intérêts à défendre et ses propres priorités à respecter. Le gouvernement fédéral doit actuellement répondre à ses besoins en dépenses et payer les intérêts sur la dette publique. Quant au monde des affaires, il considère généralement le régime fiscal comme un obstacle qui empêche l'économie de réaliser pleinement son potentiel. Pour ce qui est des contribuables, ils sont d'avis que les impôts amputent leurs revenus et constituent une menace constante pour leur bien-être et leur niveau de vie. Tels sont, entre autres, les problèmes fondamentaux que les responsables de la réforme fiscale devront résoudre.

RAISON D'ÊTRE D'UN RÉGIME FISCAL

Sommairement, le régime fiscal remplit deux fonctions fondamentales : il produit des recettes et transfère des revenus.

Dans un tel contexte, le régime fiscal peut soit pousser les gens à travailler, à économiser et à dépenser, soit à les en dissuader. De toute manière, chacune de ces trois actions peut avoir des répercussions profondes sur l'économie et l'emploi. Comme les forces en jeu vont constamment dans des directions différentes, on ne peut pas toujours prévoir les réactions des contribuables, et le maintien de l'équilibre voulu est un perpétuel défi pour le régime fiscal.

Malgré toutes les bonnes intentions à la base du régime fiscal, celui-ci est souvent source de difficultés et de résultats imprévus, dans la recherche de cet équilibre. L'abolition en 1986 du crédit d'impôt pour la recherche scientifique en constitue un exemple. Il arrive souvent que les modifications apportées aux taux, aux avantages, à l'admissibilité et à d'autres éléments du régime créent de la confusion et des problèmes de traitement, ou qu'elles rendent le régime moins crédible et augmentent la charge administrative et le cynisme. Toutes ces caractéristiques se retrouvent dans le régime fiscal actuel.

Néanmoins, en définitive, ce sont les contribuables qui acquittent la facture fiscale. Leur revenu, disponible après impôt, détermine leur propension à consommer et à épargner et influe également sur leur propension à travailler et à investir.

SOURCES DE RECETTES FISCALES

Le régime fiscal canadien est basé sur l'impôt sur le revenu des particuliers et sur l'impôt sur le revenu des sociétés, auxquels il faut ajouter les taxes de vente et d'accise, un certain nombre de cotisations au titre de l'assurance-sociale et de retenues sur la paye et plusieurs autres formes mineures de taxation.

L'impôt sur le revenu des particuliers comporte actuellement, au niveau fédéral, dix taux d'imposition marginaux s'échelonnant de six à 34 p. 100 du revenu imposable d'un particulier. L'impôt sur le revenu des particuliers comporte également un certain nombre de déductions, d'exemptions et de crédits d'impôts spéciaux qui favorisent un groupe ou une activité en particulier. En 1985, les avantages fiscaux se comptaient par centaines et coûtaient des milliards de dollars en recettes fiscales potentielles (3).

Le taux d'imposition statutaire des sociétés au niveau fédéral est actuellement de 36 p. 100. Toutefois, l'impôt sur le revenu des sociétés présente lui aussi d'importantes variations du taux d'imposition moyen en raison des déductions accélérées, des crédits d'impôts et des taux d'imposition statutaires spéciaux.

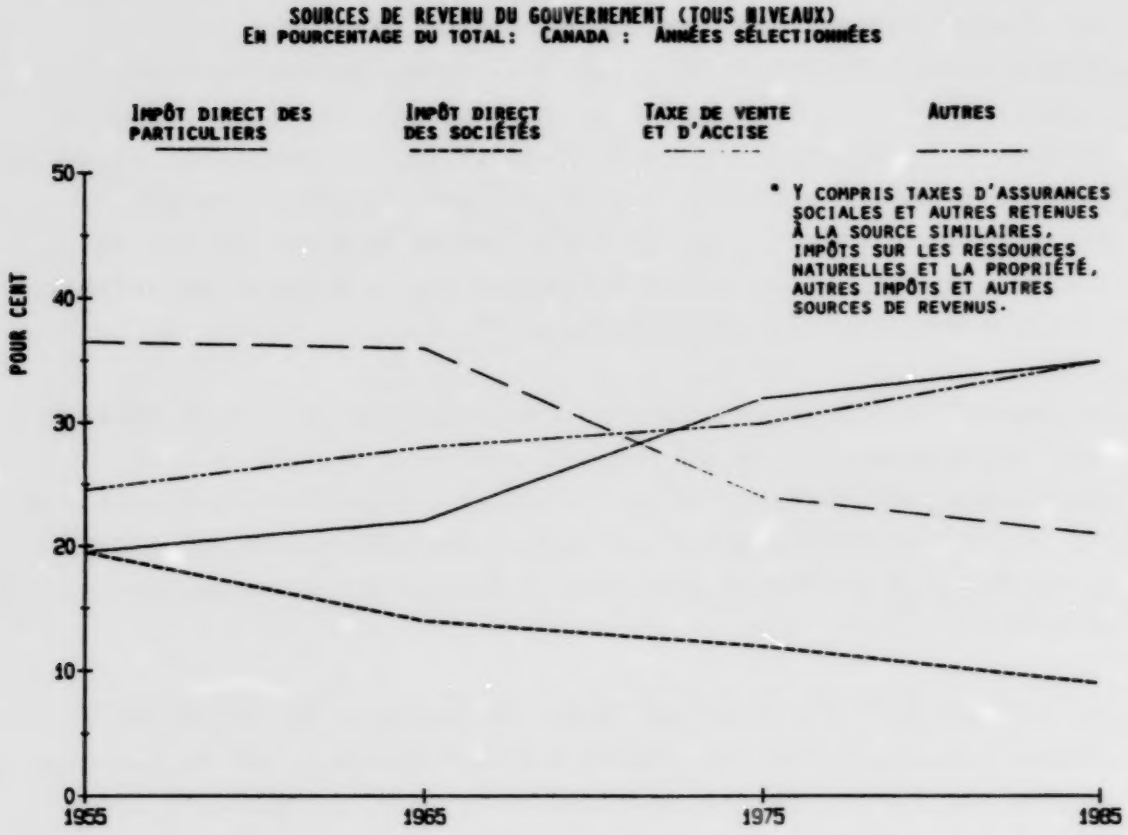
Au fil des ans, la part des recettes fiscales directes est passée graduellement des impôts sur les sociétés et autres aux impôts sur le revenu des particuliers. Par exemple, en 1955, les impôts sur le revenu des particuliers et les impôts sur les sociétés contribuaient presque également à l'ensemble des recettes fiscales totales des trois paliers de gouvernement

---

(3) Réforme fiscale 1987, Réforme de l'impôt direct; Ministère des Finances, Ottawa, 18 Juin, 1987.

(Graphique 1). En 1965, les impôts sur les sociétés représentaient environ 14 p. 100 des recettes fiscales totales et les impôts sur le revenu des particuliers, de leur côté, ne représentaient que 22 p. 100. En 1985, ils représentaient respectivement 8 pour 100 et 34 pour 100.

GRAPHIQUE 1

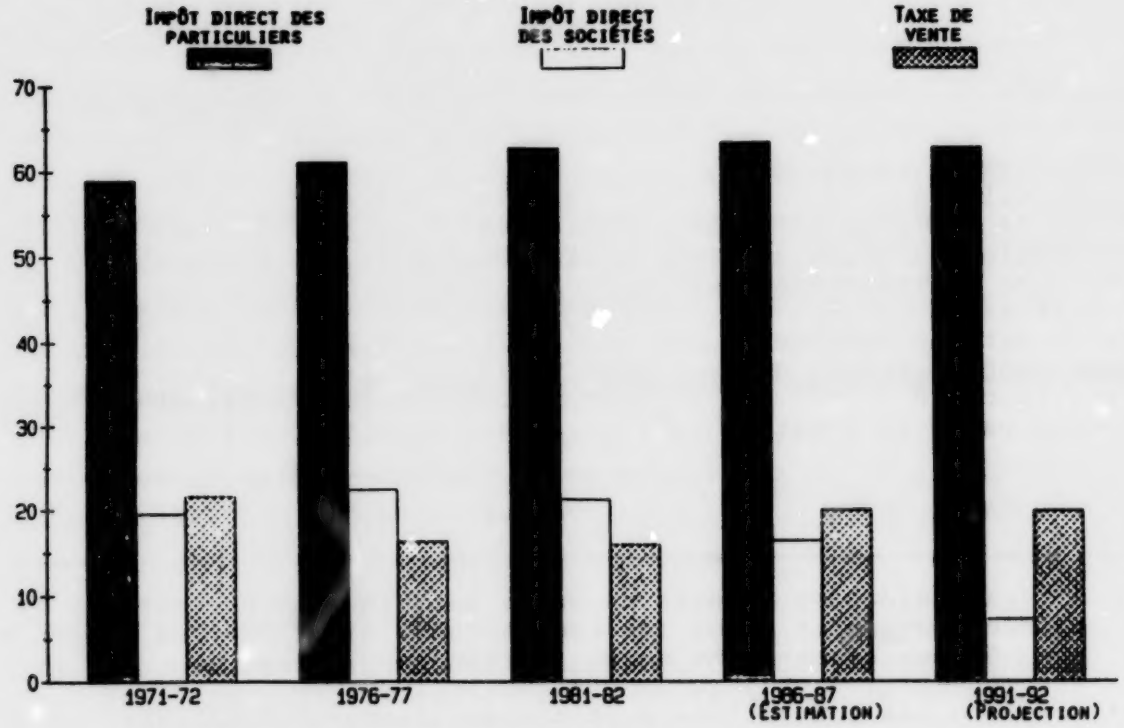


SOURCE : Estimations du Conseil économique du Canada, fondées sur les données de Statistique Canada.

La part la plus importante des recettes fiscales du gouvernement fédéral provient de l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1986-1987, on a évalué que ce dernier avait fourni 63,5 p. 100 des recettes fiscales totales (impôt des particuliers, des sociétés et taxes de vente). Une fois que les mesures prévues par la Réforme fiscale seront entrées en vigueur (1991-1992), on prévoit que l'impôt sur le revenu des particuliers diminuera légèrement pour tomber à 62,9 p. 100 et que l'impôt sur le revenu des sociétés passera de 16,4 p. 100 (niveau de 1986-1987) (Graphique 2) à 17,2 p. 100.

GRAPHIQUE 2

PRINCIPALES SOURCES DE RECETTES FISCALES: POURCENTAGES
(IMPÔT DIRECT DES PARTICULIERS, IMPÔT DIRECT DES SOCIÉTÉS ET TAXE DE VENTE UNIQUEMENT)



SOURCE: Réforme fiscale 1987, Perspectives économiques et financières; Ministère des Finances, 18 juin 1987.

Comme on peut le voir au tableau 1 ci-dessous, en plus des impôts fédéraux, les impôts provinciaux et les taxes municipales réduisent considérablement les gains des particuliers et des sociétés, ce qui limite beaucoup le montant dont ces contribuables disposent pour leurs dépenses, leurs investissements et leurs économies. Il est donc primordial d'étudier l'effet des incitations et dépenses fiscales sur l'économie et l'emploi.

TABLEAU 1

SOURCES DES RECETTES FISCALES*
PAR PALIER GOUVERNEMENTAL, AU CANADA, EN 1985

	Palier gouvernemental			
	Fédéral	Provincial	Municipal	Tous les paliers
	(millions $)			
Impôt sur le revenu des particuliers	32,124	22,443	...	54,567
Taxes de vente et d'accise	16,146	19,916	188	36,250
Cotisation au titre de l'ass. soc. et autres cotisations sociales**	12,800	4,250	...	17,050
Taxes sur les ressources	4,179	7,208	...	11,387
Impôt sur le revenu des sociétés	9,993	3,463	...	13,456
Taxe foncière	...	250	14,480	14,730
Autres taxes et recettes	1,454	6,554	2,818	10,826
TOTAL	76,696	64,084	17,486	158,266

* A l'exclusion des transferts entre paliers gouvernementaux, du revenu d'investissements (sauf les redevances), ainsi que des montants versés aux régimes de pensions de la Fonction publique.

** Comprend les cotisations au titre de l'assurance-sociale, de la Commission des accidents du travail, de l'assurance-chômage.

SOURCE: Conseil économique du Canada : Hors du labyrinthe fiscal : une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement, Ottawa, 1987. (Estimations du Conseil économique du Canada, fondées sur les données de Statistique Canada).

RISQUES RÉSULTANT DU RECOURS AUX INCITATIONS FISCALES

Dans son rapport de 1986 à la Chambre des Communes, le Vérificateur général décrit les dépenses fiscales de la manière suivante: "Le ministère des Finances a défini et répertorié les dépenses fiscales dans le cadre du régime fiscal. Il s'agit d'exemptions, de déductions, de crédits, de taux réduits d'imposition ou de reports d'impôt. Inversement, des pénalités fiscales sont imposées pour dissuader les contribuables d'adopter une ligne de conduite particulière. Quelle qu'en soit la forme, ces dépenses supposent un traitement fiscal spécial pour des particuliers et des groupes choisis."(4)

Les déductions, les exemptions et les crédits d'impôts peuvent favoriser à la fois les particuliers et les sociétés et sont considérés comme un moyen de répartir les ressources, d'offrir des mesures incitatives et d'influencer les décisions du secteur public. Toutefois, il y a des risques plus importants à utiliser l'impôt sur le revenu pour réaliser de tels programmes qu'à les financer directement. Ceci a conduit le Vérificateur général à déclarer dans son rapport de mars 1986 ce qui suit : "le fait que le gouvernement n'ait pas agi en temps opportun pour éliminer les stratagèmes reconnus d'évitement fiscal conçus par les contribuables a entraîné des pertes de centaines de millions de dollars en recettes"(5).

---

(4) Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes; Année financière se terminant le 31 mars 1986, Ottawa, le 21 octobre 1986.

(5) Ibid

Les risques inhérents qui ont été mis de l'avant dans ledit rapport sont les suivants :

Frais rattachés aux programmes non plafonnés - Tous les contribuables qui observent les dispositions incitatives de la loi ont droit aux avantages. Si un nombre plus grand de contribuables que le nombre considéré nécessaire pour atteindre l'objectif initial choisit de se prévaloir de cette disposition, il peut en coûter plus cher que prévu au gouvernement. De plus, certaines de ces activités auraient certainement eu lieu sans ces dispositions incitatives.

Frais relatifs aux "droits acquis" ou frais de clôture - Chaque fois que des mesures fiscales sont modifiées, la loi renferme habituellement des dispositions afin de protéger les contribuables qui se sont engagés en vertu des anciennes dispositions et les dépenses ne prennent pas fin tout de suite. Il en découle d'autres frais, alors que les frais l'emportaient déjà sur les avantages.

Difficulté d'orienter les mesures vers le groupe visé - Il se peut que des contribuables se prévalent d'une manière autre que prévue des dispositions de faveur auxquelles ils ont droit, par suite d'interprétations ultérieures de la loi.

Stratagèmes d'évitement fiscal conçu par les contribuables - Les stratagèmes d'évitement fiscal qui ont été conçus par les contribuables sans avoir été prévus par le législateur allègent leur fardeau fiscal mais ne se rapportent à aucun objectif gouvernemental précis. Citons, à titre d'exemple, la création des fonds de pertes qui peuvent être convertis en argent comptant.

Conception du processus d'administration fiscale - Les vérificateurs de Revenu national Impôt n'ont pas pour mandat d'évaluer l'efficacité des programmes de dépenses et ils ne sont pas nécessairement les mieux placés pour le faire.

Incidences sur les mesures fiscales des variations dans le barème d'imposition - Toute modification apportée au barème d'imposition, pour quelque raison que ce soit, change automatiquement la valeur des déductions et des exclusions du revenu pour les contribuables.

Effets défavorables des problèmes d'observation sur les recettes fédérales et provinciales - Les abus, ou l'inefficacité d'un programme fiscal, peuvent miner la capacité du régime fiscal de produire des recettes en compromettant l'intégrité du régime. Les pertes qui en découlent semblent encore plus importantes lorsqu'on considère l'incidence de ces problèmes sur les recettes provinciales.

Coordination des programmes de dépenses entravée - Les dépenses fiscales ne sont pas prévues dans les objectifs détaillés de dépense qui guident l'étude des choix de dépenses directes du point de vue législatif. Par conséquent, la réalisation de programmes par le truchement du régime fiscal empêche le gouvernement d'estimer avec précision la valeur de ces programmes par rapport à d'autres besoins.

Contrôle budgétaire difficile - Les changements apportés à des dépenses fiscales particulières ne se traduisent que par des fluctuations dans le total des recettes recouvrées. Il est donc très difficile de

déterminer et de contrôler l'incidence de ces changements car l'utilisation du régime fiscal pour offrir des incitations n'exige habituellement pas l'approbation préalable de chaque transaction.

Ces dernières années, quelques-unes de ces lacunes évidentes ont eu sur l'emploi l'effet suivant : les industries ayant bénéficié des stimulants fiscaux les plus importants ont moins contribué à l'emploi que les secteurs à haute intensité travaillistique. Par exemple, le commerce et les services, tous deux des industries de main-d'oeuvre, ont été ceux qui ont le moins bénéficié des stimulants fiscaux offerts aux sociétés. Ces deux secteurs, de même que ceux des services publics et des transports, ont connu une forte croissance de l'emploi au cours des dix dernières années, période durant laquelle les encouragements fiscaux étaient surtout offerts aux industries moins travaillistiques. Résultat, les industries ayant le moins bénéficié de ces encouragements fiscaux ont été celles qui ont le plus contribué à l'emploi.(6). Autre résultat, les incitations fiscales à l'investissement dans le cadre du système actuel n'ont pas encouragé les employeurs à investir dans le développement de leurs ressources humaines en recourant à des mesures de formation ou à d'autres moyens.

Les encouragements fiscaux conçus pour augmenter les investissements peuvent également amener le secteur des affaires à substituer les capitaux à la main-d'oeuvre dans la production de biens et services. Il en résulte, même à l'intérieur d'un secteur, que moins d'emplois à long terme peuvent être créés par ces stimulants spéciaux que par ceux qui sont d'application plus générale(7).

---

(6) Le régime fiscal des sociétés: un axe de changement; Ministère des Finances, Ottawa, mai 1985.

(7) Ibid.

EFFETS PRÉVUS DES RÉDUCTIONS D'IMPOT ET DES DÉPENSES DIRECTES DU GOUVERNEMENT SUR L'EMPLOI

Plusieurs aspects importants de la politique fiscale influent sur l'activité économique et l'emploi. Les deux plus courants sont la modification de l'impôt et la dépense directe par le gouvernement des recettes fiscales.

Les mesures de modification de l'impôt consistent à augmenter ou à réduire l'impôt versé par les particuliers ou les sociétés. Les réductions d'impôt représentent le manque à gagner en recettes fiscales par suite des exemptions, des déductions, des crédits d'impôt, des reports, des allocations spéciales, des annulations et des réductions des taux d'imposition.

Les dépenses directes regroupent une foule de mesures par lesquelles le gouvernement dépense directement les recettes fiscales, notamment l'achat de biens et de services, de matériel, d'immeubles, les paiements de transfert et les salaires aux particuliers, aux gouvernements et aux entreprises.

L'effet de certaines de ces initiatives sur l'emploi a été démontré dans une étude(8) effectuée par Emploi et Immigration Canada, où l'on analysait ces activités en se servant du modèle de prévision à moyen terme (MPMT) du Conference Board du Canada et du modèle Forecasting and Simulation (FOCUS) de l'Université de Toronto.

Pour évaluer le potentiel net de création d'emplois des divers programmes et projets fédéraux, on a examiné les répercussions, sur le marché du travail, de solutions de rechange proposées

---

(8) A Preliminary Report on Employment Impacts: A Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria; Emploi et Immigration Canada, Politique stratégique et planification, Ottawa, 1984.

par le gouvernement fédéral avec un stimulant unique de un milliard de dollars, notamment les réductions des impôts des particuliers et des sociétés. En plus d'évaluer le coût de chaque emploi créé, on a calculé l'effet des diverses mesures fiscales sur les principales composantes économiques, notamment l'inflation, le déficit fédéral, les économies de prestations d'assurance-chômage, les économies réalisées sur le coût du bien-être social et la diminution du taux de chômage. Les effets des diverses mesures sur ces indicateurs projetés sur une période de cinq ans sont illustrés au tableau 2.

L'étude d'EIC démontre que l'on crée beaucoup plus d'emplois, et à un coût bien moindre, en réduisant l'impôt sur le revenu des particuliers plutôt qu'en réduisant l'impôt sur le revenu des sociétés. Comme l'indique le tableau 2, le coût net par emploi créé grâce aux réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers est de 16 000 $, par rapport à 77 000 $, si l'on réduit l'impôt sur le revenu des sociétés. Toutefois, les réductions d'impôt sur le revenu des particuliers qui produiraient 56,000 nouveaux emplois, auraient les effets inflationnistes les plus marqués, parmi toutes les mesures étudiées; elles auraient en outre le plus grand impact sur le déficit fédéral. Avec le stimulant relatif aux dépenses de l'État, la création d'emplois est immédiate bien qu'elle soit un peu plus lente que certaines autres mesures dans le cas d'une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers. Pour ce qui est de la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés, aucun nouvel emploi n'est créé au cours des deux premières années. Cependant, 11 000 emplois viendraient s'ajouter sur une période de cinq ans.

La mesure la plus efficace et la moins coûteuse relativement à l'effet sur l'emploi est celle des dépenses générales, laquelle entraînerait la création de 60,000 emplois. Cependant, étant

TABLEAU 2

TABLEAU RÉCAPITULATIF INDIQUANT LES EFFETS SUR L'EMPLOI ET LE COÛT NET DE LA CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE CADRE DE SOLUTIONS DE RECHANGE PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL - STIMULANT : UN MILLIARD DE DOLLARS

	Nombre d'emplois supplémentaires créés	Effets à court terme sur la création d'emplois (en pourcentage)	Effets sur l'inflation (par ordre d'importance)	Effets sur le déficit du gouvernement fédéral (millions $)	Économies de prestations d'assurance-chômage (millions $)	Économies réalisées sur le coût du bien-être social (millions $)	Diminution du taux de chômage (par ordre d'importance)	Coût net par emploi ($)	Coût de création de 500 000 emplois (milliards $)
Dépenses générales	60,000	63	2	784	91	3	1	13,000	6.5
Dépenses par secteur d'activité									
a) agriculture	64,000	64		770	120	4		12,000	6.0
b) autre secteur primaire	43,000	49		883	80	2		18,000	9.0
c) fabrication	39,000	38		888	75	2		23,000	11.5
d) construction	47,000	53		860	80	2		16,000	8.0
e) services commerciaux	62,000	58		706	95	4		12,000	6.0
f) services non commerciaux	79,000	75		793	110	4		11,000	5.5
Investissement									
a) investissement dans la construction (non rés.)	47,000	53	4	571	78	1	3	14,000	7.0
b) investissement dans l'achat de machines et de matériel	38,000	34	3	610	71	1	4	16,000	8.0
Réduction d'impôt et de taxe									
i) réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	56,000	41	1	909	91	2	2	16,000	8.0
ii) réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés	11,000	Nil	5	843	22	1	5	77,000	38.5

donné sa nature, elle risque d'accentuer les différences entre les régions. On estime en effet que 40 p. 100 de l'augmentation nette de l'emploi profiterait à l'Ontario et 26 p. 100 au Québec. Une telle mesure risque également d'exercer de fortes tensions inflationnistes.

L'étude fait également ressortir d'autres résultats issus des diverses mesures proposées :

- Dans le cadre de dépenses fiscales, la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers serait la pire solution quant à l'effet sur le déficit fédéral alors que la construction d'immeubles non résidentiels entraînerait l'effet le moins négatif;

- Les économies les plus élevées de prestations d'assurance-chômage, par secteur d'activité, par suite du stimulant de un milliard de dollars, apparaîtraient, dans l'ordre, dans les secteurs de l'agriculture, des services non commerciaux et commerciaux;

- Un stimulant relatif aux dépenses générales créerait environ 70 p. 100 des emplois supplémentaires dans le secteur des services et entraînerait relativement plus de possibilités d'emploi pour les jeunes et les femmes. Le modèle utilisé, toutefois, ne mesure pas les effets des mesures considérées sur certains groupes-cibles comme les handicapés et les autochtones.

Il convient également de noter que la construction d'immeubles non résidentiels laquelle susciterait la création de 47,000 emplois, se situe au troisième rang quant à l'efficacité, et au cinquième rang, de justesse, pour ce qui est du coût net par emploi. Cette conclusion semble appuyer l'affirmation de la Fédération des municipalités canadiennes, selon laquelle

l'investissement dans les travaux publics constituerait, pour le gouvernement fédéral, une bonne façon de stimuler l'emploi au Canada. Elle appuie également l'une des conclusions et une recommandation d'une étude effectuée par le CCCEI dans laquelle on reconnaissait l'importance des travaux publics sur le plan de la survie des collectivités mono-industrielles(9).

Comme notre rapport a surtout trait aux questions fiscales, nous ne nous étendrons pas sur la politique des dépenses directes; nous nous limiterons plutôt aux mesures de réduction des impôts. Néanmoins, plusieurs de ces points figurent au tableau 2 à des fins de comparatives et pour illustrer les effets possibles sur le niveau de l'emploi des modifications envisagées à l'impôt des particuliers et des sociétés.

---

(9) Collectivités mono-industrielles au Canada : une volonté fière de survivre, Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, Ottawa, 1987.

PARTICULARITÉS DE LA RÉFORME FISCALE PROPOSÉE

Partant du principe que le système fiscal canadien est devenu un obstacle à la croissance économique(10), le projet de Réforme fiscale de 1987 met de l'avant les principales particularités des changements que l'on se propose d'apporter au système fiscal actuel. Au cours de la phase un, les éléments centraux de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers sont :

- une réduction des taux d'imposition marginaux et du nombre des tranches d'imposition;
- l'élimination d'un grand nombre de mesures préférentielles spéciales; et
- la conversion de la plupart des exemptions et déductions en crédits d'impôt.

Les changements qui seront apportés, au cours de la phase un, à l'impôt sur le revenu des sociétés comprennent :

- de nouvelles réductions importantes des taux d'imposition statutaires; et
- des mesures supplémentaires d'élargissement de l'assiette fiscale, y compris des réductions des taux d'amortissement fiscaux, l'élimination de la réduction gagnée pour épuisement, la limitation des dépenses d'entreprise et des mesures importantes propres aux institutions financières, aux sociétés immobilières et aux compagnies d'assurance.

---

(10) Réforme fiscale 1987, Perspectives économiques et financières; Ministère des Finances, Ottawa, 18 juin 1987.

Au cours de la phase deux de la Réforme fiscale, on se propose de remplacer l'actuel système de taxe de vente fédérale par une taxe de vente applicable à un grand nombre de produits et comportant plusieurs niveaux, taxe dont la forme n'a pas encore été décrite. Au cours de cette phase, on envisage également d'éliminer la surtaxe à l'impôt sur le revenu des sociétés.

PRÉOCCUPATIONS DU CCCEI A PROPOS DU PROJET DE RÉFORME FISCALE

La perspective d'une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers pour huit ménages canadiens sur dix[11] telle que proposée dans la Phase Un, devrait stimuler les dépenses personnelles, de sorte que l'impôt épargné sera utilisé pour acheter des biens et des services canadiens, ce qui favorisera la croissance économique et créera de nouvelles possibilités d'emploi.

Un tel plan d'action devrait favoriser les personnes dont les revenus sont peu élevés en particulier. Le CCCEI félicite le gouvernement fédéral d'avoir franchi la première étape en vue d'aider ce groupe de contribuables.

La conversion des exemptions et déductions en crédits d'impôt élargira l'assiette fiscale et rendra l'impôt sur le revenu des particuliers plus progressif. Toutefois, la réduction du nombre de tranches d'imposition de 10 à 3 pourrait aller à l'encontre de ce dernier effet. De plus, on peut se demander dans quelle mesure une telle modification pourra bel et bien simplifier le système fiscal.

En revanche, les effets probables de la réforme fiscale proposée sur les revenus des particuliers à revenu moyen sont moins clairs. En effet, si les contribuables situés dans la partie inférieure de cette catégorie peuvent tirer un léger bénéfice de cette mesure, ceux qui sont situés dans la partie supérieure risquent, en revanche, de ne constater aucune amélioration, voire même de payer légèrement plus d'impôts. L'un des facteurs importants qui contribuerait beaucoup à cette

---

(11) Réforme fiscale 1987, Réforme de l'impôt direct; Ministère des Finances, Ottawa, le 18 juin 1987.

situation serait le passage des exemptions aux crédits d'impôt et l'élimination de certaines exemptions comme, par exemple, la déduction de 1 000 $ sur le revenu de placements et la déduction de 500 $ pour les dépenses relatives à un emploi. Le gouvernement fédéral ne devrait pas perdre de vue le fait que cette catégorie de contribuables constitue collectivement un groupe de consommateurs importants, tout en étant une source importante d'épargne et de capital d'investissement au pays.

Compte tenu des éventuelles répercussions de l'impôt sur le revenu sur les habitudes de dépenses, d'épargne et d'investissements des contribuables, on devrait étudier régulièrement les effets des nouveaux taux d'imposition sur les particuliers de chaque niveau de revenu pour déterminer s'ils ont une influence négative dans ces secteurs.

Il est un domaine particulièrement délicat auquel s'attaque la Réforme fiscale, c'est celui de l'impôt sur les gains en capital. Les membres du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration se rangent nettement dans deux camps à cet égard. Les uns estiment que le système fiscal devrait s'en tenir à un certain niveau d'exemption fiscale à vie des gains en capital réalisés. Les autres considèrent que tous les gains en capital devraient être imposables au taux d'impôt applicable. Les tenants de ces deux points de vue s'accordent néanmoins pour dire que toutes les exemptions à l'impôt sur les gains en capital devraient s'appliquer aux seuls investissements canadiens, puisque de telles mesures auraient pour effet d'encourager le développement économique du Canada.

Du côté de l'impôt sur le revenu des sociétés, la proposition voulant qu'on limite la plupart des avantages fiscaux offerts aux sociétés ou qu'on les supprime est judicieuse, car elle

devrait permettre d'éliminer certaines lacunes de taille de la politique fiscale actuelle s'appliquant aux sociétés, telles que la possibilité pour ces dernières de transférer le report des pertes, les allocations et les crédits d'impôt, et d'autres déductions, à d'autres entreprises assujetties à l'impôt, en se servant d'une gamme variée de mécanismes. L'établissement d'un taux d'imposition plus bas, fixe et, espérons-le, stable, permettra aux sociétés de mieux calculer et de projeter le coût des impôts, tout en consacrant moins de temps et d'énergie à rechercher des évasions fiscales. Les représentants du monde des affaires que le CCCEI a consultés ont indiqué que les sociétés sont plus préoccupées par la stabilité du taux d'imposition sur le revenu des sociétés que par les avantages spéciaux sur le plan fiscal.

Les changements proposés devraient également rendre le régime fiscal des sociétés plus équitable puisque, dans le cadre des dispositions fiscales actuelles, les entreprises à forte intensité capitalistique, et généralement les plus grandes, sont celles qui profitent le plus des déductions fiscales accélérées(12). Comme on l'a observé plus haut, les stimulants fiscaux actuels et passés n'ont pas favorisé les industries et les entreprises à forte intensité travaillistique, lesquelles contribuent le plus à la croissance de l'emploi au Canada.

Au cours des dernières années, environ la moitié des sociétés rentables du pays ont payé peu ou pas d'impôt sur le revenu. Par exemple, en 1983, sur 320 000 sociétés rentables, 110 000 n'ont pas du tout payé d'impôt sur le revenu. Les décisions relatives aux investissements étaient souvent fondées

---

(12) Le régime fiscal des sociétés : un axe de changement, Ministère des Finances, Ottawa, mai 1985.

sur les avantages fiscaux offerts plutôt que sur la productivité pure. Le régime fiscal a donc eu pour effet de faire passer l'investissement des gagnants aux perdants, réduisant ainsi la productivité du capital dans l'économie(13).

Les projets de réduction des avantages fiscaux dont profitent les sociétés en faveur de l'élargissement de l'assiette de l'impôt des sociétés et des réductions des taux d'imposition devraient se traduire par un régime fiscal des sociétés plus équitable, qui produise des recettes fiscales plus élevées. C'est là un pas dans la bonne direction. Si l'on se fonde sur les résultats antérieurs et les prévisions établies, il n'y a pas d'assises très solides pour appuyer la thèse selon laquelle le nombre d'emplois augmente de façon notable par suite de mesures fiscales favorables aux sociétés qui sont moins élevées.

---

(13) Réforme fiscale 1987, Réforme de l'impôt direct, Ministère des Finances, Ottawa, le 18 juin 1987.

RÉFORME DE LA TAXE DE VENTE

Un examen de la Réforme fiscale proposée ne peut ignorer la question de la taxe de vente. L'éventuelle introduction d'une taxe à la consommation a non seulement été annoncée mais deviendra nécessaire afin de compenser les moins-perçus d'impôts résultant des autres changements apportés au système fiscal.

Le présent rapport traite principalement des répercussions que la phase un de la réforme fiscale aura sur l'emploi. Toutefois, conscient de la possibilité que le gouvernement passe à la réalisation de la phase deux de la réforme et introduise une taxe à la consommation, le CCCEI a mis de l'avant les principes suivants dont il aimerait qu'il soit tenu compte avant toute application de la Réforme :

- le système de taxe à la consommation devrait être équitable, c'est-à-dire qu'il ne devrait pas faire porter un fardeau excessif par quelque segment que ce soit de la société canadienne;

- la taxe à la consommation devrait être visible;

- la taxe à la consommation devrait être simple à administrer et par-dessus tout,

- elle devrait encourager l'emploi en soutenant la consommation et la croissance économique et enfin,

- une fois imposée, elle ne devrait pas être inflationniste.

En dépit du consensus obtenu sur les points précédents, il convient de noter que le CCCEI n'est pas unanime sur la question de l'établissement d'une taxe à la consommation. Les représentants patronaux estiment qu'une taxe à la consommation applicable à un grand nombre de produits serait plus équitable que la taxe de vente au niveau du fabricant et serait plus facile à administrer. Ils préconisent une mise en oeuvre rapide de cette taxe. Toutefois, les représentants syndicaux considèrent l'imposition d'une taxe à la consommation comme une forme régressive de taxation qui ne devrait pas être mise en oeuvre.

CONCLUSIONS

La politique fiscale exerce un effet appréciable sur l'économie et l'emploi.

Les modifications proposées dans le cadre du projet de réforme fiscale constituent un grand pas dans la bonne direction en vue de corriger les faiblesses et les lacunes du système fiscal d'aujourd'hui. Cependant, il y a bien des domaines préoccupants du point de vue de la politique fiscale et de l'emploi.

Étant donné son point de vue selon lequel la politique fiscale au Canada ne doit pas porter préjudice à l'emploi, le CCCEI estime que le système fiscal souhaitable en est un qui répond aux exigences ci-après:

- Tout revenu doit être imposé sans parti-pris, indépendamment de son origine; et

- le système fiscal doit être progressif et tenir compte de la capacité de payer du contribuable.

En outre, le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration devrait évaluer le projet de Réforme fiscale en fonction de ses effets sur l'emploi et s'assurer que:

- le système fiscal, y compris la structure des taux d'imposition, ne désincite pas les Canadiens à investir au Canada; et

- le système fiscal ne gruge pas la compétitivité internationale du pays.

Toutefois, dans la poursuite de ces objectifs quant à l'emploi, il convient de constater que les subventions fiscales sont des moyens inefficaces et incontrôlables de stimulation de l'activité économique et à ce titre, devraient être évitées.

Le CCCEI, après examen de la politique fiscale, en vient à conclure que les dépenses directes du gouvernement constituent un outil plus efficace de stimulation de l'emploi que les préférences fiscales.

Les programmes de dépenses directes présentent, en outre, l'avantage d'être centrés sur des groupes précis tels que les handicapés, les autochtones et autres.

Outre les principes et préoccupations soulignés dans le cadre du présent rapport, le CCCEI a une recommandation visant à aider le gouvernement fédéral à chosir l'orientation fiscale la mieux appréciée du point de vue de l'emploi.

RECOMMANDATION

Que le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration demande à son collègue, le Ministre des Finances, de promouvoir et de publier les études faisant ressortir les effets des initiatives de la première et de la seconde phase de la réforme fiscale sur l'emploi, de même que ceux de tout autre projet de changement fiscal, avant la mise en oeuvre de celui-ci.

Le CCCEI invite respectueusement le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration à communiquer le présent rapport à son collègue, le Ministre des Finances.

APPENDICE I

PARTICULIERS ET ORGANISMES CONSULTÉS

LOCALITÉ	PARTICULIER ET ORGANISME
Halifax (Nouvelle-Écosse)	Dr Lars Osberg - Département de Sciences économiques Université Dalhousie
Ottawa (Ontario)	Ken Battle - Directeur Conseil national du bien-être social
	Michael McCracken - Président Informetrica Ltd.
	Dr Arun Roy - Politique stratégique et planification Emploi et Immigration Canada
Toronto (Ontario)	Prof. Neil Brooks - Osgoode Hall Université de Toronto
	John Bulloch - Président Bill Parsons, Jim Bennet - Directeurs Canadian Federation of Independent Business
	Brian Conway Ontario Council of Agencies Serving Immigrants (OCASI)
	Terry Dance - Community Outreach Department Collège George Brown
	Robert Denommé - Économiste principal Canadian Manufacturers Association
	Wanda Dorosz - Vice-présidente, Bureau général NEXA Corporation

LOCALITÉ	PARTICULIER ET ORGANISME
	Carol Rowntree - Représentante communautaire de la formation et de l'éducation pour les femmes
	Wayne Tunney - Associé Peat Marwick et Co.
	Prof. David Wolfe - Département de Sciences politiques Université de Toronto
Winnipeg (Manitoba)	Prof. Ruben Bellan - Département de Sciences économiques Université du Manitoba
	Prof. Norman Cameron - Département de Sciences économiques Université du Manitoba

APPENDICE II

SOURCES

LIVRES ET RAPPORTS

A Preliminary Report on Employment Impacts: Study of Employment Impacts of Alternative Government Initiatives and Related Evaluation Criteria. Ottawa: Politique et planification stratégiques, Emploi et Immigration Canada, 1984.

Bellan, Ruben. The Unnecessary Evil. An Answer to Canada's High Unemployment. Toronto: McClelland et Stewart Limité, 1986.

Brooks, Neil. The White Paper on Tax Reform: Tax Reform or Deform? Notes for appearance before the Standing Committee on Finance and Economic Affairs on the government White Paper on Tax Reform. Toronto: 14 septembre 1987.

Canada - U.S. Tax Competitiveness: An Examination of Five Manufacturing Industries. Mémoire présenté au Comité permanent des finances et des questions économiques de la Chambre des communes. Ottawa: Le Conference Board du Canada, 17 septembre 1987.

Canadian Tax Reform: Will the Canadian Corporate Tax System Be More Competitive? Ottawa: Le Conference Board du Canada, juillet 1987.

Carter, Kenneth L. Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la fiscalité. Vols. 1 & 2. Ottawa: 1967.

CFIB Pre-Budget Sumissions to the Honourable Michael Wilson, Minister of Finance. Ottawa: Canadian Federation of Independent Business, 10 décembre 1986.

CFIB Submission to the Standing Committee of the House of Commons on Finance and Economic Affairs Concerning Tax Reform. Toronto: Canadian Federation of Independent Business, 18 août 1987.

Damus, S., Paul Hobson et Wayne Thirsk. The Effects of Property Taxation in an Open Economy. Ottawa: Conseil économique du Canada, 1987.

Sources

Élasticité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques échéant à l'administration centrale. Paris: Organisation de coopération et de développement économique, 1984.

Gagnon, Jean-Marie, Jean-Marc Suret et Josée St-Pierre. Fiscalité et l'endettement des entreprises canadiennes. Ottawa: Conseil économique du Canada, 1987.

Hors du labyrinthe fiscal: Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement. Ottawa: Conseil économique du Canada, 1987.

Le régime fiscal des sociétés: Une axe de changement. Ottawa: Ministère des Finances, mai 1985.

Le onzième rapport du Comité permanent des finances et des affaires économiques. Ottawa: novembre 1987.

L'impôt sur le revenu des particuliers à la recherche de l'équité. Rapport provisoire III. Ottawa: Nouveau parti démocratique, avril 1987.

L'incidence des impôts sur la consommation à différents niveaux de revenus. Études de l'OCDE sur la fiscalité. Paris: Organisation de coopération et de développement économique, 1981.

Livre Blanc: Réforme fiscale 1987. Ottawa: le 18 juin 1987.

Mémoire présenté par le Congrès du travail du Canada sur le Livre Blanc sur la réforme fiscale au Comité permanent des finances et des questions économiques de la Chambre des communes. Ottawa: Congrès du travail du Canada, 18 août 1987.

Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes. Exercice financier se terminant le 31 mars 1985. Ottawa.

Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes. Exercice financier se terminant le 31 mars 1986.

Rapport provisoire de l'enquête fiscale de 1986 - Taxes de vente et d'accise fédérales: Les faits. Ottawa: Nouveau parti démocratique, juillet 1986.

Sources

Réforme fiscale 1987: Perspectives économiques et financières. Ottawa: le 18 juin 1987.

Réforme fiscale 1987: Réforme de la taxe de vente. Ottawa: le 18 juin 1987.

Réforme fiscale 1987: Réforme de l'impôt direct. Ottawa: le 18 juin 1987.

Submission by the Canadian Manufacturers Association on Tax Reform. Toronto: The Canadian Manufacturers Association, 11 septembre 1987.

Submission to the Honourable John Roberts, Minister of Employment and Immigration on the Impact of Payroll Taxes. Toronto: Canadian Federation of Independent Business, octobre 1983.

Tax Reform Information Package for Affiliates: Ottawa: Congrès du travail du Canada, 15 juillet 1987.

Tax Reform in a New Light. Toronto: Institut C.D. Howe, 1987.

Tax Reform 1987: A Macroeconomic Impact Assessment. Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs. Ottawa: Le Conference Board du Canada, 17 septembre 1987.

Testing Tax Reform. A brief to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs. Ottawa: Conseil national du bien-être social, septembre 1987.

The Canadian Corporate Income Tax System: Towards Reform. An interim report from Tax Probe '86. Ottawa: Nouveau parti démocratique, septembre 1986.

Une Analyse empirique des variations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Paris: Organisation de coopération et de développement économique, 1986.

Warda, Jacek et Tancredi Zollo. The Competitiveness of Canada's Corporate Tax Structure. International tax comparisons compendium report. Ottawa: Le Conference Board du Canada, février 1987.